

Die Entwicklungskooperation zwischen Europa und den AKP-Staaten: eine Bewertung der entwicklungspolitischen Folgen des Lomé-Modells

Kappel, Robert

Veröffentlichungsversion / Published Version

Sammelwerksbeitrag / collection article

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Kappel, R. (1999). Die Entwicklungskooperation zwischen Europa und den AKP-Staaten: eine Bewertung der entwicklungspolitischen Folgen des Lomé-Modells. In M. A. Ferdowsi (Hrsg.), *Vom Enthusiasmus zur Ernüchterung? Die Entwicklungspolitik der Europäischen Union* (S. 22-44). München: Universität München, Geschwister-Scholl-Institut für Politikwissenschaft (GSI), Forschungsstelle Dritte Welt. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-74329-4>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY Lizenz (Namensnennung) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier: <https://creativecommons.org/licenses/by/1.0/deed.de>

Terms of use:

This document is made available under a CC BY Licence (Attribution). For more Information see: <https://creativecommons.org/licenses/by/1.0>

Robert Kappel

Die Entwicklungskooperation zwischen Europa und den AKP-Staaten – Eine Bewertung der entwicklungspolitischen Folgen des Lomé-Modells

1. Einleitung

Die Tatsache, daß nach Jahrzehnten internationaler Zusammenarbeit immer noch mehrere hundert Millionen Menschen nicht die Mindestanforderungen für das tägliche Überleben decken können, machte in den letzten Jahren Armutsbekämpfung in nationalen und internationalen Strategien der Entwicklungspolitik zu einer der wichtigsten Zielsetzungen. Auch die Europäische Union (EU) hat sich zu Beginn der Kooperation mit den AKP-Ländern diesem Ziel verpflichtet. Über einen sehr langen Zeitraum hatte sie die Ziele der Kooperation jedoch offenbar aus strategisch-politischen und ökonomischen Gründen aus den Augen verloren.

In diesem Beitrag soll eine Bewertung der im Rahmen der Lomé-Kooperation eingesetzten Instrumente insbesondere in Bezug auf die wirtschaftliche Entwicklung und Armutsbekämpfung erfolgen, während die Fragen von Menschenrechten, Zivilgesellschaft und Demokratie nicht weiter diskutiert werden. Ausgeklammert werden auch die Fragen von Partizipation und dezentraler Kooperation, die wichtige Bausteine der Lomé-Kooperation darstellen.²⁸ Die Analyse konzentriert sich vor allem auf die Makro-Ebene und behandelt die Folgen der ökonomischen Steuerung im Kooperationsmodell. Dieses Modell gilt vielen Beobachtern immer noch als Vorzeigemodell. Vor allem von Nicht-Regierungsorganisationen werden die Vorzüge der Kooperation zwischen der EU und den AKP-Staaten betont.²⁹ In den letzten Jahren haben jedoch zahlreiche Experten aus unterschiedlichen Motiven für eine Veränderung des Modells plädiert. Einige sehen in der Lomé-Konvention eine Verfestigung einer post-kolonialen Kooperation, die lediglich den Interessen der EU diene, andere sehen zu viele planerische Elemente, die dringend einer Liberalisierung bedürfen. Insgesamt ist das Modell jedoch in eine Krise hineingeraten, weil die AKP-Länder an überkommenen Ausgleichsmaßnahmen festhalten und die EU durch die neuen Herausforderungen in Osteuropa, im Mittelmeer sowie vor allem im Globalisierungsprozeß neue Handlungsspielräume erschließen möchte. Die AKP-Länder sind trotz aller Kooperations-Rhetorik zu einem lästigen Partner für die EU geworden. Lästig, weil diese Länder, von wenigen Ausnahmen abgesehen, nur geringe wirtschaftliche Fortschritte

²⁸ Vgl. hierzu Peter Ay/ Robert Kappel: Armutsbekämpfung in der Europäischen Entwicklungspolitik (unv. Gutachten), Bonn 1999.

²⁹ Vgl. etwa Jean Bossuyt: The future of EU-African development cooperation. With or without the Lomé Convention?, ECDPM Working Paper 95-2, Maastricht 1995.

gemacht haben, und die Armutsbekämpfung nicht vorangekommen ist. Insbesondere Afrika befindet sich in einer Spirale von Gewalt und Unterentwicklung, ohne daß positive Perspektiven – auch bei verstärkten Kooperationsanstrengungen – abzusehen sind.³⁰ Dazu hat die EU nicht zuletzt, so die These dieses Beitrages, durch ihre falschen Weichenstellungen selbst beigetragen.

2. Grundlegende Entwicklungsprobleme in AKP-Staaten

Bevor wir eine Analyse der derzeitigen EU-Entwicklungskooperation vornehmen, soll versucht werden, die grundlegenden wirtschaftlichen Probleme der AKP-Länder zu beschreiben. Dabei werden wir uns auf zentrale Aspekte der Unterentwicklung und Armut in Afrika konzentrieren. Diese lassen sich folgendermaßen zusammenfassen:

- *Afrika wird im internationalen Handel weiter marginalisiert:*

Afrikas Ökonomien sind meistens durch einen hohen Anteil der Exporte und Importe am Bruttoinlandsprodukt (BIP) gekennzeichnet. Aber dieser Anteil hat sich in den letzten dreißig Jahren aufgrund hoher Protektion durch Zölle und nicht-tarifäre Handelshemmnisse sowie durch Terms-of-Trade-Verluste verringert.³¹ 1960 war die Einbindung Afrikas in den Weltmarkt größer als 1998. Durch die Liberalisierungsmaßnahmen stieg der Anteil des Außenhandels am BIP wieder an (1997: 32%), aber Afrikas Bedeutung im Welthandel geht weiter zurück (1990: 2% und 1997: 1,6%).

- *Afrikas Aus- und Einfuhrstruktur hat sich kaum diversifiziert:*

Afrikas Ökonomien sind durch einseitige Aus- und Einfuhrstrukturen, die nach wie vor das typische koloniale Spezialisierungsmuster aufweisen, gekennzeichnet. Die Struktur der Importe ist seit vielen Jahrzehnten relativ konstant geblieben. Von herausragender Bedeutung sind Fertigwaren, Investitionsgüter, Öl und Nahrungsmittel. Bei der Ausfuhr dominieren landwirtschaftliche, mineralische und fossile Rohstoffe. Zahlreiche strukturelle Benachteiligungen existieren gerade bei dieser Exportstruktur. Nur wenige Länder konnten die Dutch Disease vermeiden bzw. verringern. Fast kein afrikanisches Land ist in globale Wertschöpfungsketten eingebunden. Einige haben in Nischen reüssiert. Die Lomé-Konvention hat einseitige strukturelle Abhängigkeiten durch

³⁰ Vgl. Robert Kappel: Ursachen der afrikanischen Entwicklungskrisen und Chancen der Wirtschaftsreformen, in: Mir A. Ferdowsi (Hrsg.): Afrika zwischen Agonie und Aufbruch, München 1998, S. 79-121 sowie derselbe: Stabex et fluctuations des marchés mondiaux. Politique commerciale et politique d'aide, in GEMDEV (Hrsg.): La Convention de Lomé en question, Paris 1998, S. 183-216 und ders.: Die anhaltende Unterentwicklung Afrikas, in: Internationale Politik und Gesellschaft, 1/1999, S. 38-55.

³¹ Vgl. Dirk Hansohm/ Robert Kappel: Schwarz-weiße Mythen. Afrika und der entwicklungspolitische Diskurs, Münster/ Hamburg 1994.

Subventionsfonds für landwirtschaftliche Produkte und Rohstoffe vertieft. Dennoch weisen einige Staaten positive Wachstumsraten in der verarbeitenden Industrie auf. Der Außenhandel wird vor allem mit Ländern der Europäischen Union abgewickelt. Dieser Anteil ist sogar noch gestiegen (1993: 58%). Die EG liefert seit 1975 mehr als zwei Drittel der Importe. Die Erweiterung der EU auf 15 Mitgliedstaaten ist nur zu einem geringen Teil an diesem Anstieg beteiligt. Der Anteil des regionalen Handelsaustausches am Gesamtaußenhandel ist nach wie vor sehr niedrig (weit unter 10%). Die Wachstumspotentiale regionaler Integration sind zwar nicht ausgeschöpft, aber sie sind auch nicht zu hoch zu bewerten.

- *Die Liberalisierung des Welthandels marginalisiert die meisten Länder Afrikas noch weiter:*

Berücksichtigt man die Effekte der Liberalisierung der WTO und die der Lomé-Handelsbeschlüsse, die Liberalisierung der Meistbegünstigungstarife, die Senkung der Präferenzen und die Reduktion von Subventionen, sowie die Agrarliberalisierung und auch die Beendigung des Multifaserabkommens (Abschaffung der Quoten) während der nächsten zehn Jahre, so zeigt sich, daß die Handelsperspektiven für die meisten Länder nicht sehr positiv zu bewerten sind. Die Beschlüsse der Uruguay-Runde heben die asymmetrischen Entwicklungstendenzen kurz- und mittelfristig nicht auf. Erst durch große Anpassungsanstrengungen ließen sich die meist negativen Folgen verringern. Einige Länder, die Emerging African Economies (EAE) – Côte d'Ivoire, Mauritius, Botswana, Südafrika, Senegal und Ghana³² werden möglicherweise profitieren. Als Kriterien für deren Wirtschafts- und auch Außenhandelserfolg lassen sich Strukturfaktoren wie eine niedrige Inflationsrate, ein niedriges Budgetdefizit/BIP, die Nichtabweichung von offiziellem Wechselkurs und Parallelwechselkurs und der Grad der Anpassung an ausländische Konkurrenz heranziehen.

- *Die Terms-of-Trade-Schocks stellen ein ungünstiges makro-ökonomisches Umfeld für wirtschaftliche Entwicklung und Armutsbekämpfung dar:*

Besonders deutlich wird die Krise der außenwirtschaftlichen Beziehungen Afrikas an der Entwicklung der gesunkenen bzw. stark schwankenden Commodity Terms-of-Trade (TOT) und der Income TOT. Oft gingen sinkende Preise für die Rohstoffe einher mit sinkenden Gesamtausfuhren (von 1980-1994). Bis 1993 lagen die Ein- und Ausfuhren unterhalb des Niveaus von 1980, was u.a. auf den Ölpreisverfall und die

³² Vgl. Patrick Guillaumont/ Sylviane Guillaumont Jeanneney/ Aristomène Varoudakis: Economic policy reform and growth prospects in emerging African economies, OECD Development Centre Technical Papers 145, Paris 1999 sowie David F. Gordon/ David C. Miller/ Howard Wolpe: The United States and Africa. A post-war perspective, New York/ London 1998.

sinkenden Öleinnahmen zurückzuführen ist. Länder mit hohen Anteile an Rohstoffexporten und landwirtschaftlichen Produkten werden auch zukünftig von TOT-Schocks betroffen sein. Die TOT-Schocks³³ tragen zu erheblichen Beeinträchtigungen des Wachstums bei. Der damit häufig verbundene Rückgang der Exporte korreliert in vielen Ländern mit einer massiven Reduzierung der Importe, was Produktionsengpässe verursachte. Da Afrika aufgrund nicht vorhandener Kapitalgüterproduktion auf die Importe von Maschinen, Fabriken, Vorprodukten etc. angewiesen ist, sind sinkende TOT besonders gravierend. Exporte können unter solchen Umständen nur dann ausgedehnt werden, wenn die entsprechenden Importe finanziert werden können. Zur Kapazitätserweiterung und Expansion der Exportsektoren sind Devisen zu erwirtschaften, die zum Erwerb von Kapitalgütern, die nicht lokal produziert werden können, dienen. Auswirkungen dieser Schocks zeigen sich auch in den Schwankungen des BIP und damit des Pro-Kopf-Einkommens der Bevölkerung. Die Wachstum und Entwicklung behindernden Commodity TOT sind nicht nur Ausdruck einer von Afrika kaum beeinflussbaren Preisbildung, sie beruhen auf fehlgeleiteten Handelspolitiken, die Exporte besteuerten und Exportdiversifizierung nicht gerade stimulierten. Industrieunternehmer und Farmer wurden durch die Besteuerung ihrer Produkte, durch die Überbewertung der Währungen und auch durch staatliche Aufkauf- und Exportmonopole daran gehindert, sich den Anforderungen des Weltmarktes anzupassen.

- *Ausländische Direktinvestitionen und Portfolioinvestitionen meiden Afrika mehr oder weniger:*

Daß fast alle afrikanischen Länder weltwirtschaftlich gesehen weiter isoliert sind, zeigt sich insbesondere am niedrigen Niveau interner und Auslandsinvestitionen. Die durchschnittliche Investitionsquote beträgt gerade 15%. In den letzten Jahren haben die Zuflüsse in die Entwicklungsländer insgesamt erheblich zugenommen, Afrika aber hat davon kaum profitiert. So ist die Entwicklungshilfe mit ca. 18 Mrd. Dollar im Jahr (1990-1996) ungleich höher als die durchschnittlichen privaten Kapitalzuflüsse mit ca. 3 Mrd. Dollar (ohne Südafrika). Zwar hat es in den letzten Jahren einen gewissen Aufschwung an Portfolio-Investitionen in Afrika gegeben, dieser ist aber vor allem auf die Anlegerinteressen in Südafrika zurückzuführen (d.h. ca. 90% der Portfolio-Investitionen in Afrika). Die ausländischen Investitionen konzentrierten sich auf die ölexportierenden Länder Angola, Kongo, Kamerun, Gabun und Nigeria. Von den als

³³ Paul Collier/ Jan Willem Gunning: Explaining economic performance, Centre for the Study of African Economies WPS/97-2, Oxford 1997; vgl. auch World Bank: Global economic prospects and the developing countries, Washington D.C. 1999, S. 172.

am wenigsten entwickelten eingestuften Ländern (32 von 48) haben zahlreiche überhaupt keine ausländischen Direktinvestitionen zu verzeichnen.

- *Geringe Kommunikationsentwicklung und hohe Transportkosten verhindern Entwicklung:*

Afrika ist tendenziell vom Weltmarkt auch deshalb ausgegrenzt, weil Kommunikation und Information sowie eine Transportinfrastruktur nur in unzureichendem Ausmaß vorhanden sind. Es ist teuer, relevante Informationen zu erhalten und Güter zu transportieren. Was die moderne Kommunikationstechnologie betrifft, hat Afrika einen sehr hohen Rückstand gegenüber allen anderen Weltregionen zu verzeichnen. Dieser läßt sich kaum aufholen, denn mangelnde technische Kompetenz und wenig innovative Regierungen stellen eine strukturelle Barriere dar, die auch durch das Überspringen von Technologiestufen (zum Beispiel Satellitentelefon anstatt Kabel) nicht zu überwinden sind.

- *Grundlegende strukturelle Faktoren der Unterentwicklung behindern die Entwicklung. Folgende Probleme sind zu nennen:*

1. Die schwache industrielle Basis ist eine ungünstige Voraussetzung für Afrikas Weltmarktintegration und für regionalen Handelsaustausch.
2. Die Verschuldungssituation der meisten afrikanischen Länder ist weiterhin prekär. Die Gesamtschulden Afrikas südlich der Sahara sind auf ca. 260 Mrd. Dollar (Ende 1997) angewachsen.
3. Niedrige Produktivitäten stellen schon seit Jahrzehnten ein besonderes Problem afrikanischer Ökonomien dar. In vielen Ländern ist die Arbeitsproduktivität gesunken und der Abstand zu Ländern in Asien und Lateinamerika größer geworden. Das Wachstum der totalen Faktorproduktivitäten (TFP) ist im Durchschnitt der letzten 25 Jahre sogar negativ. Allerdings gibt es auch Länder mit Fortschritten in der Produktivitätsentwicklung wie Mauritius und Botswana. Niedrige Arbeitsproduktivitäten und TFP machen deutlich, weshalb immer noch behauptet werden kann, Afrika sei eine der teuersten Produktionsregionen der Welt, obwohl die Lohnkosten niedrig sind. Afrika fungiert bis heute aufgrund niedriger Produktivitäten sowie hoher Kosten für Kommunikation und Transport weder als ausgelagerte Werkbank noch als Standort einer internationalen Wertschöpfungskette.
4. Das extrem niedrige Niveau der „human resources“ ist ein zentrales Hindernis für Entwicklung und Armutsbekämpfung. Insbesondere der sehr starke Rückstand bei ausgebildeten Ingenieuren und technologischer Kompetenz zeigt, daß ein Take-Off nur sehr schwer möglich ist. Wenn Afrika Wachstum und Entwicklung langfristig vertiefen

und Armut beseitigen will, muß es verstärkte Anstrengungen zur Hebung der Qualität, der technischen Ausbildung und Forschung und auch der beruflichen Bildung unternehmen. Hier kommt es vor allem auf ein Umdenken der Entscheidungsträger aber auch der internationalen Gebergemeinschaft an.

5. Braindrain und Kapitalflucht haben negative Auswirkungen. Ingenieure, Ärzte, Professoren, Handwerker, Lehrer und viele Kulturschaffende haben Afrika den Rücken gekehrt und sind nun vor allem in Europa, in den Ölförderländern des Nahen Ostens und den USA tätig. Diese könnten im Lande zu verbesserten Anpassungsleistungen beitragen, sie wählen aber statt dessen die Exit-Option, wodurch die Innovationsfähigkeit afrikanischer Gesellschaften weiter geschwächt wird.

Grundlegende Variablen für Wachstum und Entwicklung sind in Afrika, mit Ausnahme der EAE, negativ bzw. nur schwach ausgeprägt.³⁴ Diese Erkenntnisse werden durch neue theoretische Diskussionen untermauert, etwa durch die neue Raumtheorie und die endogenen Wachstumstheorien. Sie sehen in der Wissensakkumulation und Innovation, in der Humankapitalbildung, in der Arbeitskräftespezialisierung und im Arbeitskräftewachstum entscheidende Determinanten für Wachstum. Technische Kompetenz ist derzeit in Afrika kaum existent (Ausnahme Südafrika). Unterentwicklung kommt auch durch mangelnde Ausschöpfung von Wissenspotentialen zustande.

Afrika hat im Globalisierungsprozeß größere Probleme zu bewältigen als je zuvor in seiner Geschichte. Globalisierung fördert die doppelte Denationalisierung des Staates, die Schwächung von staatlichen Institutionen und damit der Potentiale eines Entwicklungsstaates. Schwache Institutionen, Rentenorientierung der Staatseliten, politische Instabilität und „informelle Wertemuster“ vereiteln flexible Anpassungsstrategien. Hohe Transaktionskosten entstehen. Die Folgen dieser Schwächen zeigen sich in Informalität, Illegalität und Kriminalität. Die Strukturanpassungsprogramme verstärken diese Prozesse auf der einen Seite durch die Schwächung des Rentenstaates, auf der anderen Seite jedoch tragen sie zu einem Prozeß der schnellen Veränderung - mit neuen Wachstumspotentialen - bei. Der Anpassungsdruck auf Afrika wächst, aber es besteht nur geringe Hoffnung auf tiefgreifende Veränderung. Krisenverstärkende wie krisenmildernde Entwicklungen kristallisieren sich heraus. Aus wachstumstheoretischer Sicht läßt sich begründen, daß die meisten Länder Afrikas nicht vor einem Take-Off stehen. Entwicklungszusammenarbeit wird also einspringen, um bestenfalls einige negative Folgen abzumildern - falls keine gravierenden Fehler gemacht werden.³⁵ Aus

³⁴ Vgl. Kappel: Die anhaltende Unterentwicklung Afrikas (Anmerkung 3).

³⁵ Wie die Studie der Weltbank zur Entwicklungshilfe darlegt, hat diese jedoch häufig gravierende Schwächen, vgl. World Bank: Assessing Aid, Oxford/ New York 1999.

raumtheoretischer und auch aus handelstheoretischer Sicht läßt sich die weitere Marginalisierung Afrikas ableiten. Es fehlt die Nähe zu den OECD-Märkten, es fehlt die Produktpalette, und hohe Transport- und Kommunikationskosten lassen eine verbesserte Weltmarktintegration Afrikas als mittelfristig aussichtslos erscheinen. Komparative Vorteile bestehen bei den traditionellen Export- und einigen Nischenprodukten. Positive Wirkungen für das Wirtschaftswachstum durch Auslandsdirektinvestitionen transnationaler Konzerne, Portfolioinvestitionen und verbesserte Information und Kommunikation erweisen sich bei näherem Hinsehen als trügerische Hoffnungen. Eher wird sich eine weitere Marginalisierung einstellen. Wachstumseffekte entstehen kaum. Afrikas Ökonomien sind insgesamt durch strukturelle Faktoren, exogene Schocks und Informalität von Staat und Gesellschaft derzeit kaum in der Lage, im Globalisierungsprozeß flexibel zu reagieren und sich im Wandel anzupassen. Liberalisierung und Strukturanpassungsmaßnahmen haben bislang nur wenigen Ländern Anstöße geben können. Entwicklungshilfe begünstigt die Rentenaneignung und scheint vielfach eher die Informalität von Staat und Gesellschaft zu stärken als abzumildern. Die Lomé-Kooperation bildet keine Ausnahme.³⁶

3. Europas Kooperation mit den AKP-Ländern

3.1. Vom römischen Vertrag zum Grünbuch

Die Entwicklungskooperation der Europäischen Gemeinschaft (EG) bzw. der EU ist mit Ausnahme Deutschlands aus dem kolonialen Nachlaß der einzelnen EG-Staaten entstanden. Insbesondere Frankreich spielt in der postkolonialen Phase eine Rolle als Verfechter der Kooperation mit den afrikanischen Staaten im eigenen Interesse. Aus dieser Zeit stammen beispielsweise die später im Lomé-Vertrag angewendeten Preisstabilisierungsfonds.³⁷ Das Jahr 1957 markiert den Beginn der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, die am 25.3.1957 in Rom den EWG-Vertrag schloß. In diesem Vertrag wurde bereits das Grundkonzept der Entwicklungskooperation festgeschrieben. Teil IV des Römischen Vertrages, Artikel 131, behandelt die Assoziierung der überseeischen Gebiete der Mitgliedstaaten und sieht „die Förderung der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung der Länder und Hoheitsgebiete und die Herstellung enger Wirtschaftsbeziehungen zwischen ihnen und der gesamten Gemeinschaft“ vor.

Der EWG-Vertrag von 1957 ging noch von abhängigen Ländern aus, die mit der EWG assoziiert wurden. Von achtzehn außereuropäischen Ländern und Hoheitsgebieten waren

³⁶ Vgl. Louk Box/ Joachim von Braun/ Jean-Jacques Gabas: Was kommt nach Lomé IV? Die Politik muß sich noch stärker an der Praxis orientieren, Maastricht 1999.

³⁷ Vgl. Stefan Brüne: Die französische Afrikapolitik, Baden-Baden 1995.

vierzehn ehemals französisch, und wurden als AASM (Assoziierte Afrikanische Staaten und Madagaskar) bezeichnet. 1961 war das Geburtsjahr des Europäischen Entwicklungsfonds (EEF), der aus der Diskussion zwischen den EWG-Ländern entstand. Die Finanzierung der EEF wird bis heute aus den nationalen Beiträgen gespeist. Formal werden die Mittel des EEF als nicht zurückzahlende Zuschüsse, als Beteiligungskapital oder als Darlehen vergeben. Nicht zurückzahlende Zuschüsse waren die ausschließliche Finanzierungsform während des ersten EEF. In den nachfolgenden EEF gab es Beteiligungskapital (Darlehen der EIB) und rückzahlbare Zuschüsse, wobei es sich vor allem um „soft loans“ handelte (Laufzeit bis zu 40 Jahren, tilgungsfreie Zeit von 10 Jahren und ermäßigter Zinssatz). Dazu kamen Mittel für Stabilisierungskassen, um Preisschwankungen auf dem Weltmarkt abfedern zu können. Sie wurden auf den Betrag der rückzahlbaren Zuschüsse angerechnet. Die Finanzhilfen wurden zur Verbesserung der wirtschaftlichen und sozialen Infrastruktur sowie zur Produktions- und Diversifizierungshilfe eingesetzt.

Das von der EWG und den AASM am 20.7.1963 unterzeichnete Jaunde I-Abkommen war ein bedeutender Schritt in Richtung einer europäischen Entwicklungspolitik, die zwölf Jahre später in die Lomé-Konvention mündete (28. Februar 1975 das erste Abkommen von Lomé). 1975 waren 46 AKP-Länder (1999: 71) und neun EG-Länder (1999: 15 EU-Länder) beteiligt. Es ist damit das größte und am längsten existierende Kooperationsmodell zwischen Nord und Süd. Der Abschluß des Vertrages wurde von den Vertragsparteien euphorisch als Wendepunkt in den internationalen Beziehungen bezeichnet. Der „Geist von Lomé“ verband die Partner in der „gemeinsamen Suche nach einem Höchstmaß an Zusammenarbeit“ und in dem Wunsch, etwas „zu der schwierigen Genese einer neuen internationalen Wirtschaftsordnung beizutragen“ (Kommission). Lomé sollte „ein neues Modell für die Beziehungen zwischen entwickelten Staaten und Entwicklungsstaaten“ (so die Präambel des Lomé-I-Vertrages) werden. Ein Konzept zur Bekämpfung der Armut war nicht vorgesehen.

Das Lomé-Modell entwickelte sich entgegen der ursprünglichen Absichten immer mehr zu einem Entwicklungshilfemodell. Der Anteil der Entwicklungshilfe aus der EG am Bruttosozialprodukt bzw. an den Exporten stieg an. Das Pisani-Memorandum von 1982 unterstrich die Notwendigkeit der Ernährungssicherung der Bevölkerung und des Kampfes gegen die Armut. Landwirtschaftliche Entwicklung sollte zu einem sektoralen Schwerpunkt werden. Lomé III hatte aber außer der Projekthilfe noch eine andere entscheidende Veränderung erfahren. Unter der Leitlinie „Politikdialog“ wurde vom Prinzip der Eigenverantwortung der AKP-Staaten abgegangen; Konditionalitäten wurden eingeführt (politische Konditionalität und wirtschaftliche Strukturanpassungsprogramme). Beide

wurden im Lomé IV-Abkommen fixiert. Die Verhandlungen zu Lomé IV wurden von der EG mit dem Ziel eingeleitet, eine „3-K-Politik“ - im Politik-Dialog mit den AKP-Staaten durchzuführen: Koordinierung der EG-Entwicklungshilfe mit der bilateralen Hilfe; Kohärenz der Entwicklungspolitik und der Instrumente; Konzentration der Mittel auf wesentliche Sektoren.

Die entwicklungspolitische Diskussion in der Europäischen Union (EU) hat sich seit 1989 gewandelt. Als am 15. Dezember 1989 das vierte Lomé-Abkommen geschlossen wurde, hatten sich die weltpolitischen Bedingungen bereits erheblich verändert. Mit den Verhandlungen für die Fortsetzung der Kooperation 1998 sind die Konturen einer neuen Entwicklungspolitik deutlich auszumachen. Verfahren wird nach den Maastrichter-Verträgen, die in Artikel 130 u bis 130 y die Kooperationsziele umreißen: (a) Die Demokratie solle gefördert werden - (b) Die Dritte Welt solle harmonisch in die Weltwirtschaft integriert werden - (c) Die Armut solle vorrangig bekämpft werden - (d) Nachhaltige wirtschaftliche Entwicklung sei erforderlich. Im „Grünbuch“ von 1996³⁸ werden zahlreiche Optionen für den Verhandlungsdialog mit den AKP-Staaten vorgelegt. Da die Kooperation mit den AKP-Staaten als nicht sehr erfolgreich angesehen wird, wird ein grundlegender Wandel empfohlen.³⁹ Das neue Verhandlungsmandat stellt Überlegungen zu den Rahmenbedingungen in den Mittelpunkt. Sie folgt damit neueren Erkenntnissen, wonach die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen (Good Governance, Institutionelle Reformen, sowie wirtschaftliche Liberalisierung) entscheidende Parameter für eine Neuordnung auch der Entwicklungszusammenarbeit darstellen. Die wirtschaftlichen und politischen Rahmenbedingungen sollen dazu dienen, daß Wirtschaftsakteure, politische Organisationen und gesellschaftliche Gruppen die geschaffenen Handlungsspielräume nutzen, um Entwicklung herbeizuführen und Armut zu beseitigen. Führen Länder miteinander Krieg, wie zahlreiche Länder in Afrika, sind dies ungünstige Bedingungen für Entwicklung. Frieden stellt also eine erste grundlegende Kategorie für Entwicklung dar. Natürlich ist dies nur eine der Voraussetzungen, die erfüllt sein müssen, damit wirtschaftliche und soziale Entwicklung überhaupt möglich ist. Weitestgehend folgt die EU den Gedanken der Weltbank, die in zahlreichen Dokumenten deutlich macht, welche Rolle die Rahmenbedingungen für Entwicklung spielen.⁴⁰ Ausgehend von zu schaffenden positiven Rahmenbedingungen können auch die

³⁸ Kommission der Europäischen Gemeinschaften: Grünbuch über die Beziehungen zwischen der Europäischen Union und den AKP-Staaten an der Schwelle zum 21. Jahrhundert – Herausforderungen und Optionen für eine neue Partnerschaft, Luxemburg 1996.

³⁹ Vgl. insgesamt GEMDEV: La convention de Lome en question, Paris 1998 und GEMDEV: Quel espace ce cooperation entre l'Europe et les pays ACP, Paris 1999.

⁴⁰ World Bank 1998, (Anmerkung 8).

Instrumente der Entwicklungszusammenarbeit eingesetzt werden. Dabei verfolgt die EU drei Prinzipien:

1. Der Partnerschaftsgedanke betont, daß nur über gemeinsame Abstimmungen der Politik sowie über das Commitment und „Ownership“ der AKP-Regierung positiv agiert werden kann. Der Partnerschaftsgedanke schlägt sich auch in einer verstärkten Einbindung des Konzepts der dezentralisierten Kooperation (KDK) nieder.
2. Über die Rationalisierung der Instrumente soll eine langfristige Programmierungsfazität bei Zusammenfassung aller Instrumente des EEF geschaffen werden. Ziel ist es, die Mittel des Nationalen Indikativplans (NIP) in einem Base-Case festzulegen. Für Länder mit Commitment werden die Mittel erhöht (High-Case). Unter den High Case fallen auch Mittel aus Stabex, sobald Probleme bei den Exporterlösen auftreten. Zusätzlich kann auch Nothilfe gegeben werden. Die Investitionsfähigkeit soll über die Europäische Investitionsbank koordiniert werden.

Was den Handelsbereich betrifft, strebt die EU ein Rahmenabkommen an, das auf ein Freihandelsabkommen hinausläuft. Als Zwischenschritt werden REPA (Regionale ökonomische Partnerschaftsabkommen) mit vier Regionen in Afrika und je einer Region in der Karibik und im Pazifik empfohlen.⁴¹

In allen Ländern soll alle zwei Jahre eine Überprüfung der Leistungsfähigkeit erfolgen. Prinzipien wie Commitment, Good Governance und Ownership, werden von der EU als zentral angesehen.

3.2. Die Lomé-Instrumente und ihre Wirkungen

3.2.1. Makro-Ebene

Im folgenden wird auf einige besonders wichtige Ergebnisse der Entwicklungskooperation der Makro-Ebene eingegangen:

Handel: Die Zollregelung, die seit 1975 in Kraft ist, begünstigt Waren mit Ursprung in den AKP-Ländern durch Zoll- und Abgabefreiheit. Trotz des präferentiellen Zollsystems ist der Anteil der Importe aus den AKP-Ländern an den EU-Gesamtimporten zurückgegangen. Freiwillige Exportbeschränkungen und die Ursprungsregeln behindern die Diversifizierung

⁴¹ Matthew McQueen: The impact studies on effects of REPAs between the ACP and the EU, ECDPM Discussion Paper No. 3, Maastricht 1999.

der AKP-Staaten. Das Handelspräferenzabkommen ist der Veränderung der Produktions- und Exportstruktur in Richtung Diversifizierung der industriellen Produktion und der Exporte nicht förderlich gewesen. Verschiedene Vorschläge zur Begünstigung der Exportdiversifizierung wurden unterbreitet, wie Verbesserung der tarifären Präferenzen, Aussetzen von Importquoten und zusätzliche Entwicklungshilfe zur Produktionsdiversifizierung. Diese Instrumente werden den Diversifizierungsprozeß jedoch nicht beschleunigen können, weil das Problem der AKP-Produzenten nicht der Marktzugang ist, sondern die zu teure Produktion, zu niedrige Produktivität, die unzureichenden Kenntnisse der Nachfragemärkte, die schwach entwickelte Produktpalette und die Behinderung der exportorientierten verarbeitenden Industrie durch reformunfähige Staaten. Nur bei wenigen Produkten (abgesehen von den Rohstoffen) haben Unternehmer aus den AKP-Staaten komparative Wettbewerbsvorteile erzielen können (z.B. Kleidung, Kunstgewerbe). Die Beschlüsse der Uruguay-Runde und der WTO haben die Weltmärkte noch weiter liberalisiert, so daß die meisten Lomé-Länder im Handel noch weiter Anteile verlieren werden (Ausnahme EAE). Das Präferenzabkommen ist umstritten, zum einen weil es die Diversifizierung behindert hat, zum anderen weil es den WTO-Beschlüssen widerspricht. Über kurz oder lang wird das Lomé-Präferenzabkommen Gegenstand erneuter Beratungen zwischen WTO und der EU sein. Das Präferenzmodell erweist sich heute als eines der zentralen Entwicklungshemmnisse der meisten AKP-Staaten. Die Strategie, Armut über präferentiellen Handel zu beseitigen, hat ihr Ziel verfehlt. Die von der EU präferierten REPA sind indes kaum geeignet, die Exportfähigkeit zu verbessern.

Finanzielle und technische Kooperation: Angesichts von Armut und Unterentwicklung spielen Entwicklungshilfegelder der EU neben den nationalen Maßnahmen in den einzelnen EU-Staaten grundsätzlich eine sehr wichtige Rolle. Die Entwicklungshilfe der EU im Rahmen der Lomé-Vereinbarungen wurde seit 1975 stark ausgeweitet. Die gesamte Finanzhilfe der EU⁴² umfaßte in Lomé IV/2 (1995-2000) ein Volumen von 14,8 Mrd. ECU. Seit dem siebten EEF werden die Mittel ausschließlich als nicht-rückzahlbare Zuschüsse vergeben. Lediglich für die Mittel der Europäischen Investitionsbank (EIB) treten Zinsbelastungen auf, so daß der Zuschußanteil des 7. EEF bei ca. 92% lag. Die Auszahlungen aus dem EEF sind seit 1994 rückläufig, was vor allem mit der späten Ratifizierung des 8. EEF durch die EU- und AKP-Mitgliedstaaten zu tun hat. Der 8. EEF trat erst am 1.6.1998 in Kraft, obwohl die Laufzeit die Jahre 1995 bis 2000 abdeckt. Wie stark die Verausgabung der Mittel verschoben ist, zeigen auch die Auszahlungen des 6.

⁴² Hinzu kommen die bilateralen Mittel der einzelnen EU-Staaten.

und 7. EEF (1985-1995), von denen ca. 4,5 Mrd. ECU bislang nicht in Anspruch genommen wurden.⁴³

Regional verteilt sich die gesamte EU-Hilfe (Mittel aus der bilateralen Entwicklungshilfe plus EEF) zu 45% auf Afrika (1980 ca. 60%) und 26% auf den Nahen Osten (1980 noch ca. 12%). Es ist somit eine eindeutige Gewichtsverschiebung zuungunsten Afrikas und der AKP-Staaten festzustellen. Der Anteil des EEF am Gesamtvolumen ist von 50% (1990) auf ca. 39% (1993) gefallen. Die Auszahlungen von 1997 beliefen sich gerade auf knapp 15%, sie werden sich jedoch bereits 1999 wieder stark erhöhen, wenn die entsprechenden Verträge des 8. EEF zwischen der EU und den AKP-Staaten unterzeichnet werden und der Mittelabfluß möglich ist.

Die EU unterscheidet in ihrer Entwicklungshilfe grundsätzlich zwischen Programmhilfe und nicht-programmierbarer Hilfe. Die Mittel der Programmhilfe werden zu Beginn des Lomé-Abkommens zwischen den EU-Mitgliedsstaaten, dem entsprechenden AKP-Staat und der EU ausgehandelt und im sog. nationalen Richtprogramm (bzw. Nationales Indikativprogramm, NIP) festgehalten. Die Programmhilfe umfaßt Entwicklungshilfeprojekte, die Förderung der regionalen Zusammenarbeit für sieben Regionen in den AKP-Staaten, Programme in den Bereichen Gesundheit und Aids-Bekämpfung, Hilfe für Mikroprojekte, industrielle Zusammenarbeit, Entwicklung des Handels und des Fremdenverkehrs, kulturelle Zusammenarbeit, Bildung und Ausbildung und Strukturanpassungsprogramme. Der Anwendungsbereich der programmierten finanziellen und technischen Zusammenarbeit erstreckt sich auf alle genannten wirtschaftspolitisch relevanten Bereiche. Dazu kommen ferner sektorale Entwicklungs- und Einfuhrprogramme. Hierbei handelt es sich zumeist um indirekte Budgethilfen, die den Ländern Deviseneinsparungen bei notwendigen Importen ermöglichen. Die nicht-programmierbare Hilfe beinhaltet die Mittel für Sonderdarlehen, Risikokapital, STABEX und SYSMIN. Sie betrifft alle Ausgaben, die zu Beginn der Kooperation nicht geplant werden können. Der Stabilisierungsfonds für landwirtschaftliche Exportprodukte (STABEX-System) und der Sonderfonds für Bergbauerzeugnisse (SYSMIN) sind wesentliche Bausteine des Kooperationsabkommens zwischen der EG und den AKP-Ländern.

Das *STABEX-System* umfaßt im Lomé IV-Abkommen 51 landwirtschaftliche Rohstoffe (Lomé I: 29 Produkte; Lomé III: 48 Produkte) und soll Mindereinnahmen bei den Exporterlösen (z.B. infolge von Preissenkungen) in gewissen Umfang ausgleichen (vgl. Kasten 1). Die Mittel betrugen in Lomé IV/2 1,8 Mrd. ECU. Die EU hat in Lomé IV eine stärkere Kontrolle über die Verwendung der Mittel durchgesetzt, wobei diese insbesondere

⁴³ Vgl. NDGO-EU Liaison Committee 1998, S. 6.

zur Diversifizierung eingesetzt werden sollen. Bis 1990 wurden die ausgezahlten Mittel teilweise für andere Zwecke als die vorgesehenen ausgegeben. Den Bauern kamen sie nicht zugute. Die hauptsächlich begünstigten Länder waren 1991: Côte d'Ivoire (18% der Mittel), Kamerun (18%), Äthiopien (12%), Uganda (9%), Sudan (8%), Papua-Neuguinea (4%) und Madagaskar (4%).

Kasten 1: Anwendung von STABEX

1. Die STABEX-Regelung kann für Waren in Anspruch genommen werden, auf die im Jahr vor der Inanspruchnahme des Systems 5% der vom jeweiligen Land im Exportgeschäft mit sämtlichen Bestimmungsländern insgesamt erwirtschafteten Ausfuhrerlöse fallen (4% im Falle von Sisal).
2. Jedes Land kann die Stabex-Regelung in Anspruch nehmen, in dem gemessen am Durchschnitt der sechs dem Jahr der Inanspruchnahme des Systems vorausgegangenen Jahre ein Rückgang der Ausfuhrerlöse um mindestens von 4,5% festgestellt wird, wobei weder der niedrigste noch der höchste Jahreswert berücksichtigt wird (für die am wenigsten entwickelten AKP-Staaten sowie die AKP-Binnen- und AKP-Inselstaaten ist der Anteil in beiden Fällen auf 1% festgelegt).

Obwohl das STABEX-Subventionssystem einen Beitrag zum Ausgleich von Erlösminderungen leistet und damit auf den ersten Blick als sinnvolles Instrument angesehen werden könnte, sind die langfristigen Wirkungen eher negativ, zumal es auch einige wesentliche Schwächen hat: a) Die Gesamtzahlungen sind auf bestimmte Plafonds begrenzt, so daß extreme Erlössenkungen nicht aufgefangen werden konnten. 1993 wurden beispielsweise Transferansprüche in Höhe von 473 Mio. ECU gestellt, jedoch standen nur Mittel in Höhe von 285 Mio. ECU zur Verfügung. b) Die Zahl der einbezogenen Produkte ist begrenzt, es fehlen die Agrarprodukte, die durch die EG-Marktordnungen gestützt werden. c) Durch die Festlegung einer Abhängigkeitsgrenze (5%) besteht kaum ein Anreiz zur Diversifizierung. Die von STABEX begünstigten Länder konzentrieren sich noch stärker auf die Produktion der STABEX-Güter und verfestigen damit monokulturelle Strukturen. Länder, die die Abhängigkeitsschwelle durch die Diversifizierung ihrer Produktpalette unterschreiten, werden faktisch bestraft. d) Die Auszahlung der Mittel ist zum Teil sehr schleppend, weil zwischen den AKP-Ländern und der EU zunächst eine Rahmenvereinbarung der gegenseitigen Verpflichtung geschlossen werden muß. e) STABEX-Transfers stellen einen Einkommenstransfer an die Regierung dar, sie sind Entwicklungshilfe ohne Lieferbindung. Sie sind in den AKP-Ländern besonders willkommen, weil sie nicht konditioniert sind. Insgesamt sind die Wirkungen von STABEX-Zahlungen eher schwach und begünstigt nur wenige Länder, die zumeist eher zu

den Middle Income Countries (Ländern mit höheren durchschnittlichen Pro-Kopf-Einkommen) gehören. Da STABEX sich an Waren ausrichtet und nicht an den Kriterien für Unterentwicklung, wie etwa dem Pro-Kopf-Einkommen des jeweiligen Landes, ist die Lomé-IV-Reform eher ein Beitrag zur Verbesserung der Lage der Länder mit mittleren Einkommen.

Erstmals kam es im Rahmen von Lomé II zur Errichtung eines Sonderfonds für Bergbauerzeugnisse (SYSMIN). Länder, die hauptsächlich mineralische Rohstoffe exportieren (wie Zaire, Zambia, Mauretanien, Liberia, Jamaika, Papua-Neuguinea) waren vom Ausgleichssystem ausgeschlossen. Die Einrichtung des Fonds geht vor allem auf das Interesse der EU zurück, eine möglichst reibungslose Zufuhr an Rohstoffen zu sichern. Er stellt im Lomé IV/2-Abkommen bei Erlösausfällen für neun mineralische Rohstoffe 575 Mio. ECU zur Verfügung. Die SYSMIN-Mittel stellen ein Anreizsystem für höhere Produktion von SYSMIN-Produkten dar. Sie wirken somit nicht in Richtung Diversifizierung (siehe Kasten 2).

STABEX und SYSMIN wurden bislang als heilige Kühe der Kooperation angesehen, bedürfen aber einer grundlegenden Reform. Kritische Bewertungen legen sogar die Streichung dieser Instrumente nahe, da die positiven Auswirkungen für relativ wenige Länder, die von dem Instrument Gebrauch machen können, die langfristig negativen Wirkungen nicht aufheben können.⁴⁴

⁴⁴ Vgl. Kappel: Stabex et fluctuations des marchés mondiaux (Anmerkung 3) sowie ders.: Europäische Entwicklungspolitik im Wandel, INEF-Report 17, Duisburg 1996.

Kasten 2: Anwendung von SYSMIN

Die Fazilität dient dazu, die nachteiligen Auswirkungen vorübergehender schwerer Störungen des Bergbausektors auf die Einnahmen dieser Länder abzufangen. Ein Land kann einen Antrag auf Inanspruchnahme von SYSMIN stellen, wenn der Anteil der fraglichen Erzeugnisse an den Gesamtausfuhren vier Jahre in Folge im Schnitt mehr als 15% (10% im Falle der am wenigsten entwickelten Länder) oder der Anteil der Ausfuhrerlöse für sämtliche Bergbauerzeugnisse 20% oder mehr ausmacht (12% im Falle der am wenigsten entwickelten Länder sowie der Binnen- und Inselstaaten). Seit Lomé IV werden nicht-rückzahlbare Zuschüsse vergeben. SYSMIN ist im Unterschied zu STABEX kein System zur Erlössstabilisierung, obwohl Erlösminderungen ausgeglichen werden. SYSMIN verfolgt den Zweck, die Zufuhr von Rohstoffen für die rohstoffarme EG zu sichern. SYSMIN-Gelder werden zur Verfügung gestellt, um der Gefahr von Stilllegungen der Bergbauproduktion durch sinkende Rohstoffpreise zu entgehen. Diversifizierungsmaßnahmen sind nicht vorgesehen. Vier Länder, Sambia, Zaire, Guinea und Guyana, erhielten von 1980-1990 mehr als zwei Drittel aller zur Verfügung stehenden Mittel (siehe Tabelle 6). SYSMIN ist durch strenge Konditionalität geprägt. Die EU beteiligt sich an den Modernisierungs- und Rehabilitationsmaßnahmen und nimmt Einfluß auf die effiziente Verwendung der Mittel.

Industrieförderung: In Artikel 17 des Lomé-IV-Vertrages wird als Ziel der Industrialisierung ein sich selbst-tragendes Wachstum und eine ausgewogene und vielfältige Entwicklung genannt. Insbesondere unterstützt werden soll die vertikale und horizontale Diversifizierung der Volkswirtschaften. Für diese Zielsetzung werden jedoch immer weniger Mittel zur Verfügung gestellt. Die Kooperation konzentriert sich konzeptionell auf den modernen Sektor. Daran ändern auch die Mittel für Mikroprojekte, die zum Teil in die Förderung der Klein- und Mittelindustrie gehen, nur wenig.

Regionale Kooperation: Die Unterstützung der regionalen Kooperation spielte bereits seit Lomé-I eine große - und wachsende - Rolle. In Lomé-IV wurden 1,25 Mrd. ECU für regionale Kooperation zur Verfügung gestellt. Das Schwergewicht der Förderprogramme liegt in der Verbesserung der Infrastruktur. Für die sieben Regionen innerhalb der AKP-Staatengemeinschaft stehen regionale Indikativprogramme zur Verfügung, die länderübergreifende Programme und Projekte finanzieren. Trotz einiger Fortschritte durch die Fördermaßnahmen im Rahmen von Lomé ist die regionale Kooperation zu wenig auf konkrete Förderung gerichtet, weil vor allem ein traditioneller Projektansatz verfolgt wird.

Strukturanpassungsprogramme: Die EU reagierte auf die Strukturanpassungsprogramme (SAP) mit einem Sonderprogramm zugunsten hochverschuldeter und armer AKP-Länder. Dieses Programm finanzierte seit 1988 rasch auszahlbare und nicht projektgebundene Hilfen. Die Inanspruchnahme von Mitteln des EU-Sonderprogramms ist an die Bedingung geknüpft, daß SAP durchgeführt werden. Die Mittel werden in enger Abstimmung mit der Weltbank und dem IWF vergeben. Insgesamt zielen die Mittel auf weniger drastische SAP mit gewisser Berücksichtigung sozialer Komponenten. Zudem sollen sie auf regionaler Ebene koordiniert werden, um den Handel zwischen den AKP-Staaten zu vergrößern. Die im Rahmen der EU-SAP gebildeten Gegenwertmittel (siehe Kasten 3) sollen schrittweise in die makro-ökonomische Konzeption der betreffenden Länder integriert werden. Der Einsatz der Gegenwertmittel reicht aber bei weitem nicht zur Kompensation der negativen Folgen der SAP aus.

Kasten 3: Ziele der Strukturanpassung der Lomé-Konvention

Gemäß den Leitlinien der Entschließung des Rates vom Mai 1992 verfolgt die EU zusammen mit den Bretton Woods-Institutionen folgende vier Ziele:

1. SAP-Maßnahmen zur Absicherung langfristiger Entwicklung, Anpassung des Tempos der Reformen an die politischen und sozialen Sachzwänge und Kapazitäten der einzelnen Länder und Berücksichtigung der regionalen und sozialen Dimensionen der Strukturanpassung.
2. Kohärenz mit anderen Lomé-Instrumenten (Nahrungsmittelhilfe und STABEX).
3. Einblick in die öffentlichen Finanzen der AKP-Länder, um die Aufstellung und Verwaltung des Haushaltes zu unterstützen und um zu gewährleisten, daß die AKP-Staaten ihren Haushaltsverpflichtungen nachkommen und die Hilfe zweckbestimmt eingesetzt wird.
4. Engere Koordinierung mit anderen Gebern (IWF, Weltbank und Mitgliedstaaten der EU). Insgesamt stehen in Lomé IV/2 1,8 Mrd. ECU für die EU-SAP zur Verfügung.

Die EU-SAP werden in Form von allgemeinen Einfuhrprogrammen gewährt, so daß den Wirtschaftsbeteiligten Devisen zur Verfügung stehen. Im Rahmen der SAP werden Gegenwertmittel gebildet. Die Gegenwertmittel werden zur Deckung der öffentlichen Ausgaben für Verwaltung und/oder Investitionen in den wichtigsten Sozialleistungen und der wirtschaftlichen und sozialen Infrastrukturen eingesetzt.

Die AKP-Länder und die EU pflegen eine historisch gewachsene Netzworkebildung, die allerdings strukturelle Heterogenitäten, Asymmetrien und Blockierungen gefördert hat. Die Kooperation sollte sich zum Ziel setzen, das Abgleiten der AKP-Staaten in die weitere Marginalisierung zu verhindern. Dies ist mit den Instrumenten der Makro-Ebene der Lomé-Kooperation nicht gelungen, weil die Instrumente nur eine eingeschränkte Wirkung hatten. Wo sie griffen, wurden teilweise falsche Signale und Anreize gegeben, die zur Verfestigung von Asymmetrien und struktureller Heterogenitäten beitrugen. Die selbst-gesteckten Ziele - Beseitigung der Armut, Begünstigung sich-selbst-tragender Wirtschaftsstrukturen und Beförderung von demokratischen Strukturen - wurden bestenfalls ansatzweise avisiert. Zwar haben einzelne Projekte und Programme und in extremen Krisensituationen Nothilfe- und Nahrungsmittelhilfe sowie auch die Stabilisierungsfonds zur Linderung von Problemen beigetragen, dies rechtfertigt jedoch nicht die Fortsetzung der derzeitigen Lomé-Konvention. Zu sehr spielen in der Entwicklungskooperation im Rahmen von Lomé klientelistische Beziehungen, strategische und wirtschaftliche Interessen hinein, die dem Entwicklungskonzept, der Armutsbekämpfung, der Begünstigung von Industrialisierungsprozessen und der Herstellung kohärenter Strukturen entgegenstehen.

3.2.2 Armutsbekämpfung im Lomé-Vertrag

Unterschiedliche Quellen geben einen unterschiedlichen Anteil der in die Armutsbekämpfung gehenden Mittel der EU an. Manche vermuten ca. 15%, andere meinen, es seien ca. 25%. Die Lomé-Konventionen enthalten verstreut vorzufindende Hinweise auf Armutsbekämpfung. Insgesamt jedoch existiert bis heute kein kohärentes und konsistentes Armutsbekämpfungskonzept. Erst mit dem Maastricht-Vertrag von 1992 wird Armutsbekämpfung als zentrale Maßnahme anerkannt. Danach gibt es einige Dokumente, die die Rolle der Armutsbekämpfung stärker berücksichtigen. Ausgehend von einer Mitteilung der Kommission⁴⁵ wird in der am 2.12.1993 angenommenen Europarat-Entschließung zur Armutsbekämpfung in den Entwicklungsländern dieses Thema als prioritär definiert. Dies schlägt sich auch in der besonderen Berücksichtigung der Frauen in den Fördermaßnahmen nieder, denn „der Anteil der Frauen an der armen Bevölkerung (ist) unverhältnismäßig hoch.“⁴⁶ Die Überwindung der ungleichen Möglichkeiten für Geschlechter wird als zentral angesehen. In einer weiteren Entschließung des Rates der

⁴⁵ Kommission der Europäischen Gemeinschaften: Horizont 2000: Ermittlung der prioritären Bereiche für die Koordinierung der Politik der Entwicklungszusammenarbeit zwischen der Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten anhand einer Überprüfung der vom Entwicklungsrat seit 1991 verabschiedeten Texte, Kom(93) 123 endg., Brüssel 24. März 1993.

⁴⁶ Europäische Union. Der Rat: Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament – Mikrofinanzierung und Armutsbekämpfung, Kom(98) 527 endg., Brüssel 5.10.1998, S. 4.

EU über menschengerechte und soziale Entwicklung wird dann erneut die Notwendigkeit bekräftigt, die Themenbereiche Armut und Gleichstellung der Geschlechter in die allgemeine Entwicklungspolitik zu integrieren. 1997 erfolgte eine weitere Mitteilung der Kommission an den Rat,⁴⁷ in der die Bedeutung von arbeitsplatzschaffendem Wirtschaftswachstum, Armutsbekämpfung und Integration der Entwicklungsländer in die Weltwirtschaft bekräftigt wird. Als wichtigste Aktionsbereiche der Verringerung von Armut nennt die Kommission der EU: Unterstützung des Sozialsektors, Programme für Mikroprojekte, Nahrungsmittelhilfe, Mikrofinanzierung, Frauenförderung, Umweltschutz und Dezentralisierte Kooperation, einschließlich der Kofinanzierung von Nichtregierungsorganisationen.

Das Grünbuch betont Armutsbekämpfung durch Wirtschaftswachstum. Dieses müsse mindestens 5% betragen, damit Armut nicht weiter steigt. Ergänzend sei erforderlich, den Zugang zu Basissozialdiensten zu erweitern und die Rolle der Frauen stärker zu betonen. Zudem sei es notwendig, „den Zugang zu den Produktivressourcen (Bildung, Ausbildung, Landbesitz, Vermögen und Kredit usw.)“ zu sichern. Interessant ist der Hinweis auf den „informellen Sektor“, der nach Ansicht des Grünbuchs zwar „erstaunlich dynamisch“ (S. 35) sei, doch könne er nicht zu einer dauerhaften Verbesserung der Lebensumstände der Menschen beitragen.

Schließlich meint die EU-Kommission im Grünbuch, daß „Armutsbekämpfung ... bereits ein Kernelement der derzeitigen Kooperationspolitik“ sei (S. 67) und entsprechende Orientierungen gegeben worden seien. Es komme aber darauf an, daß die EU und die AKP-Partnerländer eingehend erörtern, „wie die Kooperationspolitik der Gemeinschaft in Zukunft noch wirksamer zur Armutsbekämpfung beitragen könnte“ (S. 68). Ein indirektes Eingeständnis, daß die Armutsbekämpfung weder konzeptionell noch in der konkreten Umsetzung kohärent gewesen ist, zeigt auch der Hinweis des Grünbuchs, wonach die Kommission für ein „strategischeres Vorgehen“ plädiere (S. 68). Dazu gehören folgende Maßnahmen:

- Zugang zu produktiven Ressourcen, Beschäftigung und Humanressourcen durch Aktionen in folgenden Bereichen:
 - Verbesserung der Fähigkeit zur Analyse und Erarbeitung strategischer Konzepte für die Schaffung von Arbeitsplätzen im Produktionssektor

⁴⁷ European Commission: Guidelines for the negotiation of new cooperation agreements with the African, Caribbean and Pacific (ACP) countries, EU-COM(97)537 final, 29.X.97, Brüssel 1997.

- Unterstützung von Reformen, die den Zugang zu den produktiven Ressourcen erleichtern (Bildung, berufliche Bildung, Kredite, Landbesitz) und damit Einkommensmöglichkeiten schaffen helfen
- Unterstützung von Arbeitsmarktpolitiken zur Förderung der Qualifikation, Mobilität und Motivation der Arbeitskräfte.
- Unterstützung der Sozialpolitik. Ziel ist es, eine allgemeine Strategie zu entwickeln, die die Projekthilfe ersetzt und schließlich auch eine größere Effizienz der Hilfe gewährleisten soll. Sinnvoll seien:
 - Ein Dialog über Sozialpolitik, um Prioritäten festzulegen
 - Finanzielle Hilfe zur Abdeckung der laufenden Ausgaben in den prioritären Sektoren - in enger Abstimmung mit den Strukturanpassungsmaßnahmen. Indirekt wendet sich die EU gegen die 20:20-Regelung, sie empfiehlt eher ein globales und flexibles Konzept. Bei der Vergabe von Mitteln soll "verantwortungsvolle Staatsführung" ("Good Governance") als Konditionalität eingebunden sein. "Selektivere Vergabe der Hilfe" (S. 69) sei notwendig.

Damit ist prinzipiell durchaus ein Wandel in der Armutskonzeption zu konstatieren, denn bislang haben sich europäische Agenturen in ihrem Fokus auf die Armut auf Ad-hoc-Projekte, die die Masse der Mittel absorbierten, gestützt: „European agencies were weakest in their efforts to understand the country-poverty situation.“⁴⁸

In dem Verhandlungsmandat der EU mit den AKP-Ländern tauchen diese neuen Ansätze stärker fokussiert auf. Sie nimmt die Ideen der Konferenzen von Kopenhagen, des Human Development Reports und auch neue Konzepte der Weltbank auf, ohne allerdings deren Konsistenz erreichen zu können. Im Mandat der EU (vom 29.10.1997) werden die Konturen der Armutsbekämpfung an verschiedenen Stellen herausgestellt. So wird als zweiter Baustein erklärt, daß Armutsbekämpfung zum Meilenstein der neuen Partnerschaft zwischen EU und AKP werden müsse. Notwendig sei eine Wachstumsstrategie, die den lokalen Märkten, der Region und der Integration in den Weltmarkt neuen Schwung gibt. Das private Unternehmertum müsse entwickelt werden. Unternehmen im formellen und informellen Sektor („the poor people's economy“) seien essentiell für Wachstum und Beschäftigung (und damit Armutsbekämpfung). Dies könne am besten funktionieren, wenn die Märkte entwickelt würden und wenn institutionelle und regulatorische Hemmnisse abgebaut werden. Diese hätten sich in der Vergangenheit oft als größtes Handicap von Entwicklung erwiesen und Investitionen behindert. Notwendig sei auch die Einbindung und Partizipation der gesellschaftlichen Gruppen, damit deren Kapazitäten besser genutzt

⁴⁸ Aidan Cox/ John Healey: Promises to the Poor: the Record of European Development Agencies, in: ODI Poverty Briefing 1, November 1998.

werden könnten. Insbesondere wird auch auf die wichtige Rolle der Frauen im Entwicklungsprozeß verwiesen. Als Voraussetzung für erfolgreiche Armutsbekämpfung sei zudem Frieden notwendig. Deshalb soll der Konfliktprävention größere Priorität eingeräumt werden.

Die EU sieht auch in den von ihr mit zu verantwortenden internationalen Rahmenbedingungen Handlungsbedarf. Die Lomé-Zusammenarbeit bedürfe einer konsistenten Fischerei- und Agrarpolitik, die in den letzten Jahren von Seiten der Nichtregierungsorganisationen, aber auch von Institutionen innerhalb der EU-Staaten, auf Kritik gestoßen war. Allerdings bleibt das Verhandlungsmandat insgesamt ziemlich vage, und es steht zu befürchten, daß es kaum Fortschritte geben wird. Ein Indiz dafür sind die Verhandlungen mit Südafrika, in denen eine ziemlich eigennützige EU-Position vertreten wird.⁴⁹

4. Vorschläge für eine neue Reform der EU-Entwicklungspolitik

Reformvorschläge sollten grundsätzlich mit einbeziehen, daß über Entwicklungskooperation allein Armutsbekämpfung und Entwicklung nicht zu erreichen ist. Kooperation kann einen positiven aber auch einen negativen Beitrag leisten. Es geht bei den Reformvorschlägen vor allem darum, die Negativeinflüsse zu reduzieren und die Instrumente und aktive Umsetzung der Entwicklungszusammenarbeit möglichst so zu reformieren, daß sie ihre positive Kraft entfalten können. Die Erfahrungen der Schwellenländer machen deutlich, daß Entwicklungskooperation die eigenen Anstrengungen nicht ersetzen kann. Aus der Marginalisierung der AKP-Staaten in der Weltwirtschaft werden die AKP-Länder nur durch eigene Anstrengungen herausfinden können. In den Lomé-Verhandlungen setzten die AKP-Staaten auf höhere Hilfeleistungen und zusätzliche Präferenzen. Die Vorschläge der EU für eine Reform sind von stärkerer Konditionalität geprägt. Wir gehen im folgenden von einem grundlegenden Reformbedarf aus. Insgesamt geht es darum, Tendenzen der Asymmetrie aufzuheben und die Reform so zu gestalten, daß die Lomé-Kooperation positiv im Sinne von Entwicklung und Armutsbekämpfung wirken kann.

Im Interesse langfristiger Entwicklung und Armutsbekämpfung sollten alle Anstrengungen über die EU auch Hand in Hand mit bilateraler Entwicklungskooperation gehen. Die Entwicklung endogener Potentiale sollte als Leitidee für die Beseitigung von Armut und

⁴⁹ Christopher Stevens/ Jane Kennan: Areas of Potential Competition Between South Africa and the ACP and EU Member States, Brighton 1995.

Unterentwicklung dienen. Der Ansatz besteht darin, daß die AKP-Staaten nur über eigenes Entwicklungsengagement (Commitment) aus der Krise herausfinden können. Entwicklungskooperation kann nur unterstützend wirken. Deshalb sollten kontraproduktive Instrumente neu konzipiert bzw. abgeschafft werden. Folgende Umsteuerungsmaßnahmen werden auf der Makro-Ebene empfohlen:

- Die Subventionssysteme SYSMIN und STABEX sollten abgeschafft werden: Ausgehend von der Tatsache, daß die Transfers tendenziell zur Verfestigung von einseitigen Produktionsstrukturen beitragen und nicht der Diversifizierung der Produktion dienen, sollten die Subventionen reduziert werden. Bei einer Nachfrageelastizität von kleiner 1 der meisten von Afrika gehandelten Exporte im Stabex- und Sysmin-Regime, ist eine weitere Subventionierung nicht zu vertreten. Nur über die Entwicklung einer Diversifizierungsstrategie, insbesondere aber durch die Entfaltung endogener industrieller Strukturen in den AKP-Ländern, lassen sich neue wirtschaftliche Perspektiven gewinnen.
- Weitaus erhöhte Mittel sollten speziell in einen Fonds zur Förderung des Privatsektors (unter Einschluß der Aktivitäten des CDI und der EIB), wobei insbesondere die Landwirtschaft und die Klein- und Mittelindustrie gefördert werden sollten, einfließen. Durch die Entwicklung der arbeitsintensiven Landwirtschaft und der Unternehmen des informellen Sektors wären am effektivsten Beschäftigung zu sichern und auch die Einkommen zu steigern. Damit würde auch ein Beitrag zur Armutsbekämpfung geleistet werden.
- Die Aktivitäten des CDI und der EIB sollten in Kooperation mit den regionalen Entwicklungsbanken, der African Development Bank und nationalstaatlichen Wirtschaftsfördereinrichtungen und Banken ihre Aktivitäten dezentralisieren und lokalisieren. CDI kann so besser einen Beitrag zur Industrialisierung und zur industriellen Entwicklung leisten. Die Aktivitäten von CDI waren bislang aufgrund der äußerst bescheidenen Mittel sehr eingegrenzt. Hier ist dringend Abhilfe notwendig. CDI könnte vor allem auch beim Aufbau, der Vermittlung von Expertise zum Aufbau nationaler und regionaler Industrieförderkonzepte tätig werden.
- *Ein* Neues Handelsregime ist nötig. Eine grundlegende Reform ist für das Handelspräferenzabkommen vorzunehmen. Dies ist zum einen aufgrund der Beschlüsse der World Trade Organisation sowieso notwendig. Zum anderen auch deshalb, weil die Präferenzen weiter erodieren. Lediglich für LLDCs wird es noch Sonderregelungen geben. Diese sogenannte Waiver-Systeme sind mittelfristig nur noch für LLDCs durchsetzbar. Aber da der wirtschaftliche Aufstieg nach allen Erfahrungen nicht über Präferenzabkommen und Sonderbehandlungen erfolgt, sollten die AKP-Staaten nicht länger auf das Waiver-System setzen. Die nicht-reziproken

Handelsbeziehungen haben die Erosion beispielsweise des afrikanischen Handels nicht verhindern können. Die Asymmetrie ist im Gegenteil noch stärker geworden. Die nicht-reziproke Handelskooperation der AKP-Länder mit Europa ist derzeit unilateral von der EU abhängig. Hier liegt das Hauptproblem des Handels. Die existierende Diskriminierung anderer Staaten durch den Lomé-Vertrag ist einerseits abgebaut worden, andererseits werden die Kooperationsbeziehungen zwischen der EU und Staatengruppen in der Dritten Welt vertieft. Diese Tendenzen bergen große Gefahren für die Handelsperspektiven. Wenn die EU ihr Interesse an der AKP-Staatengruppe verliert, verliert diese nicht nur ihren gegenwärtigen Präferenzstatus sondern auch den Rahmen für reziproke Handelsbeziehungen. Für die meisten Länder hingegen besteht das Problem nicht in zu geringen Präferenzen sondern in zu niedrigen Produktivitäten und einer, von wenigen Ausnahmen abgesehen, nicht wettbewerbsfähigen Produktpalette. Die Herausbildung einer international wettbewerbsfähigen Industrie und Landwirtschaft wurde im übrigen in den CFA-Ländern durch die beständig überbewertete Währung (bis 1994, und seit 1998 wiederum) strukturell behindert bzw. unmöglich gemacht. Langfristig sollte die Bildung einer Freihandelszone zwischen EU und AKP-Staaten avisiert werden.

Welche Konsequenzen sollten die AKP-Länder daraus ziehen?

- Neuorientierung der Entwicklungskooperation mit der EU auf reziproker Basis, d.h. Liberalisierung afrikanischer Märkte. Die Reduzierung der quantitativen Importbeschränkungen und der Übergang zu einem System moderater Zölle gehört ebenso dazu wie eine weitergehende Zollreform und die Liberalisierung der Devisenmärkte.
- Als zweite Stufe sollten afrikanische, karibische und pazifische Staaten jeweils eine gemeinsame Zollunion auf den Weg bringen, die schließlich
- eine Zollunion (Freihandelszone) mit der EU bildet. Die Gründung der REPA scheint hingegen wenig sinnvoll zu sein.

Institutionelle Regelungen zwischen der EU und den AKP-Ländern sollten gemeinsam festgelegt werden. Vier Vorteile hätte die EU-AKP-Freihandelszone: 1. Die Beteiligung daran ist vollkommen freiwillig. 2. Die institutionellen Regelungen werden regional festgelegt und nicht von außen auferlegt. 3. Die Glaubwürdigkeit der AKP-Handelspolitik (und damit auch der Investitionspolitik) würde sich erhöhen. 4. Als Vorbild der Zollunion könnte das Modell der CFA-Zone dienen. Eine (freiwillige) Anbindung an den stärkeren Handelspartner EU (wie sie beispielsweise auch von EFTA-Ländern und einigen Ländern Osteuropas praktiziert wird) erfolgt.

Reziproke Handelsbeziehungen und die Schaffung einer afrikanischen (bzw. karibischen und pazifischen) Zollunion sind zwar eine notwendige aber noch keine hinreichende Voraussetzung für afrikanische (bzw. karibische und pazifische) Wege aus der Entwicklungssackgasse. Je nach Entwicklungsstand, je nach Fortschritt in den Wirtschaftsreformen, je nach Industrialisierungsgrad sind unterschiedliche national-staatliche Entwicklungswege zu beschreiten. Südafrika wird eine stärker exportorientierte und regionale Strategie mit Lokomotivfunktion für das südliche Afrika einschlagen. Die rohstoff-exportierenden Länder werden ihre komparativen Vorteile weiter verfolgen. Für fast alle Länder gilt, daß sie nur über die systematische Steigerung der Produktivität der Landwirtschaft, der ländlichen Industrialisierung und der Diversifizierung der Produktion, der Klein- und Mittelindustrie ihre endogenen Potentiale entwickeln können.